



És important saber gestionar els béns forestals.  
M. Sagarra

Ferran Miralles i Sabadell

## Els plans territorials i les comarques de muntanya

### Introducció

A l'hora d'abordar el planejament territorial a les comarques de muntanya és convenient explicar-ne, encara que sigui sucintament, el context històric, els principals condicionants legals i les polítiques de planejament que hi concorren. Abans de començar, però, no ens estarem d'advertir d'un fet que és obvi però que cal tenir present en tot moment: l'elevada heterogeneïtat de les comarques de muntanya de les quals parlem. Hi ha comarques alpines i d'altres de submediterrànies, n'hi ha de turístiques i n'hi ha d'agrícoles, n'hi ha d'industrials en procés de reconversió i d'altres amb vocació de parc natural global. Les situacions són tan diverses que, per força, les propostes i estratègies hauran de preveure apartats específics per a cada comarca.

Per començar, cal recordar l'existència d'una normativa orientadora de la planificació territorial a Catalunya constituïda per la Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial, i la Llei 1/1995, de 16 de març, per la qual s'aprova el Pla territorial general de Catalunya. Aquesta normativa es marca, com a principals objectius, fomentar una distribució equilibrada del creixement per tal d'assolir uns nivells de renda adequats a tot el territori, promoure un creixement ordenat de les implantacions sobre el territori per tal de garantir una eficàcia més gran de les activitats econòmiques i una millor qualitat de vida i afavorir el creixement econòmic de Catalunya i lluitar alhora contra l'atur. Es tracta, doncs, de reequilibrar el territori per garantir les mateixes oportunitats a tots els ciutadans, d'ordenar el creixement per garantir un aprofitament eficaç i sostenible del territori a favor del medi ambient i la qualitat de vida i de crear les condicions adequades per atreure l'activitat econòmica en els territoris idonis potenciant el desenvolupament del país i fent-lo competitiu en el marc internacional.

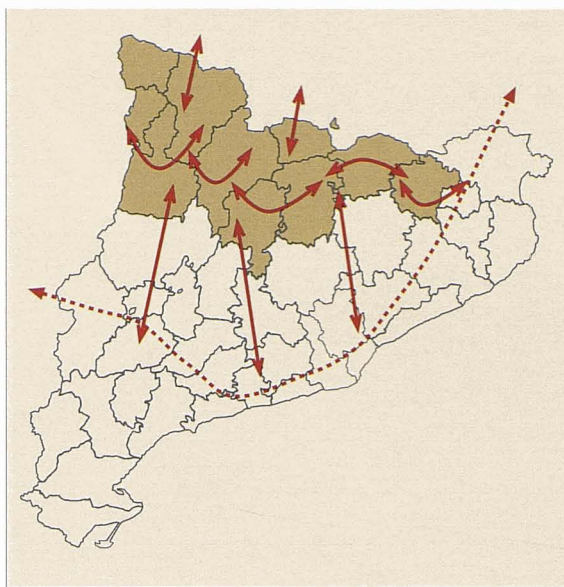
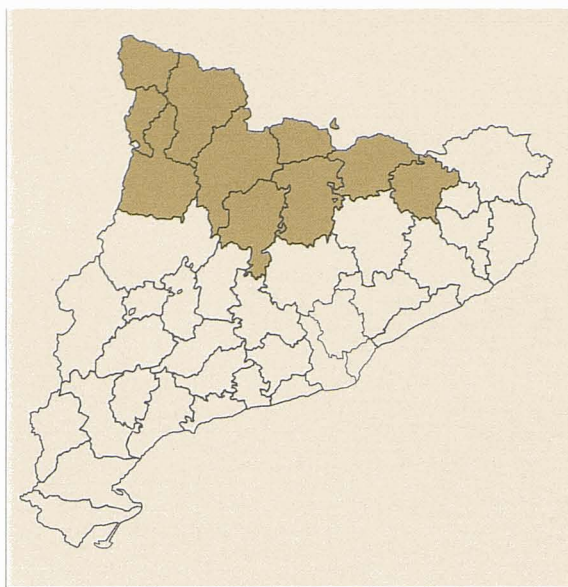
El Pla territorial general de Catalunya, com a instrument que formula els objectius d'equilibri territorial i de desenvolupa-

ment sostenible d'interès general per a Catalunya, defineix els àmbits d'aplicació en els quals, mitjançant un pla territorial parcial, s'hauran de desplegar-ne les determinacions. En un principi, l'article 2 de la Llei 1/1995 va establir sis plans territorials parcials que eren els de l'àmbit Metropolità de Barcelona, l'àmbit de les Comarques Gironines, l'àmbit del Camp de Tarragona, l'àmbit de les Terres de l'Ebre, l'àmbit de Ponent i l'àmbit de les Comarques Centrals. Posteriorment, però, la Llei 24/2001, de 31 de desembre, de reconeixement de l'Alt Pirineu i Aran com a àrea funcional de planificació, va crear aquest nou àmbit que incorporava algunes comarques fins llavors enquadrades dins l'àmbit de Ponent (el Pallars Jussà, el Pallars Sobirà, l'Alta Ribagorça, l'Alt Urgell i la Val d'Aran) i una de l'àmbit de les Comarques Centrals (la Cerdanya). La resta de comarques lleidatanes quedaven englobades dins l'àmbit anomenat Plana de Lleida.

És important diferenciar els plans territorials parcials abans esmentats, que són l'objecte principal d'aquest article, de la figura dels plans territorials sectorials. Mentre els primers despleguen les determinacions del Pla territorial general de Catalunya en el seu àmbit geogràfic concret, els segons –que s'han d'adaptar a les orientacions dels plans territorials– regulen i orienten una determinada política sectorial amb incidència territorial –per exemple, la implantació de l'energia eòlica o la xarxa de carreteres o la xarxa d'espais d'interès natural– per a tot el territori de Catalunya. També és interessant esmentar, dins d'aquesta breu referència a la jerarquia del planejament, el fet que els plans d'ordenació urbanística han de ser coherents amb les determinacions del Pla territorial general i dels plans territorials parcials i facilitar-ne l'acompliment.

En segon lloc, cal recordar que hi ha una normativa específica de muntanya –en això Catalunya va ser pionera– que és la Llei 2/1983, de 9 de març, d'alta muntanya. Aquesta llei es va aprovar en un context de preocupació per dinamitzar les àrees geogràfiques muntanyoses que no havien assolit el ma-





Les comarques de muntanya es troben encabides en tres plans territorials parcials diferents: el de l'Alt Pirineu i Aran, el de les Comarques Centrals i el de les Comarques Gironines

teix grau de desenvolupament que la resta del Principat i que patien una forta regressió socioeconòmica i demogràfica. La Llei definia com a àmbit d'aplicació unes comarques de muntanya –concretament deu– i unes zones de muntanya que agrupen, principalment, municipis de les àrees del Montsec, de Prades-Montsant, dels Ports de Tortosa, dels altiplans centrals i de l'àrea Montseny-Guilleries-Lluçanès.

En tercer lloc, cal anunciar que es troba en marxa un interessant procés de definició d'una estratègia catalana per al desenvolupament sostenible, l'Agenda 21 de Catalunya, que impulsa el Departament de la Presidència i que actualment es troba en una fase avançada de redacció i de consens. Aquesta estratègia dedica un capítol específic a la muntanya, i les consideracions i objectius estratègics que formula han d'esdevenir eixos orientadors de la planificació i la gestió sectorial del Govern –entre les quals, la territorial– cap a la sostenibilitat.

Finalment, cal tenir present que hi ha altres figures de planejament, de gestió i de concertació que tenen com a àmbit específic d'actuació la muntanya catalana. No les tractarem en aquest article perquè ja s'expliquen, amb major profunditat, en altres capítols d'aquesta publicació. Ens referim a figures de planejament prou conegudes, com els plans comarcals de muntanya, i a d'altres de menys conegudes, com el Pla estratègic de les comarques de muntanya, elaborat pel Govern a petició del Parlament de Catalunya; però també fem referència a instruments de gestió i cooperació com el Programa general de política de muntanya del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, el Consell General de Muntanya i, ben aviat, l'Institut de Desenvolupament dels Pirineus.

## El Pla territorial general de Catalunya i les comarques de muntanya

El Pla territorial general de Catalunya formula les seves propostes a tres nivells. En primer lloc, defineix un model terri-

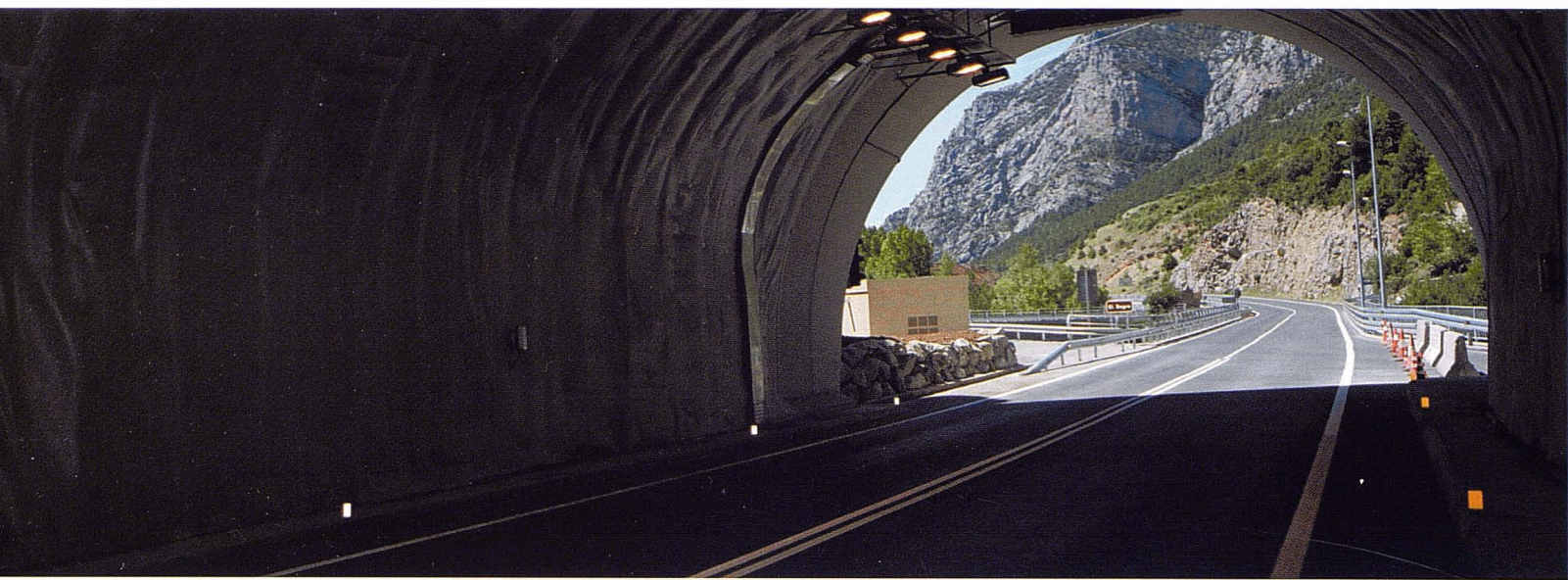
torial que es basa en una determinada distribució de la població per al 2026 i en uns sistemes de proposta als quals assigna diferents paràmetres de desenvolupament dins el marc d'aquest model. En segon lloc, defineix una sèrie d'estratègies basades en tres grans eixos: el territori, la qualitat de vida i l'economia. En tercer lloc dóna directrius per a la formulació dels plans territorials parcials, dels plans territorials sectorials i del planejament general urbanístic.

## Imatge-objectiu de distribució de la població per al 2026

La idea subjacent és molt clara. Prenent com a referència la població de l'any 1991, el Pla preveu que la població absoluta de cada àmbit augmentarà, però que el pes relatiu (percentatge de la població de Catalunya) de Ponent, de les Terres de l'Ebre i de les Comarques Centrals haurà disminuït l'any 2026 i que el de l'àmbit metropolità pràcticament seguirà concentrant el 70% de la població catalana; per contra, el pes relatiu de les comarques de Girona i del Camp de Tarragona haurà augmentat lleugerament. Sota aquestes premisses, el Pla aposta per un reequilibri demogràfic i proposa un augment del pes relatiu –en lloc d'una disminució– per als tres àmbits amb tendència a perdre pes, un major augment del ja inicialment previst per a les comarques de Girona i del Camp de Tarragona i una disminució –aquesta és la clau de la proposta– de 6,5 punts percentuals per a l'àmbit metropolità de Barcelona.

Amb el cens del 2001 ja disponible i a partir de l'anàlisi de les taxes de creixement del darrer decenni i quinquenni, es constata que s'està avançant, en la línia del Pla territorial general, envers un reequilibri de la població, però que el progrés encara no és suficient. Respecte a les previsions per al 2026, sembla que tots els àmbits hauran superat la població absoluta prevista però només l'àmbit metropolità i el Camp de Tarragona hauran superat la proposada pel Pla. Pel que fa al pes relatiu, que és el veritable indicador de ree-





Boca del túnel de Montant de Tost. Gisa

quilibri territorial, la tendència és millor que la que preveia el Pla per al 2026, no obstant, l'àmbit metropolità no baixa prou i tota la resta d'àmbits –amb l'excepció ben justa, potser, del Camp de Tarragona– queden per sota de l'escenari proposat.

Segons les dades oficials del 2001, les comarques de muntanya tenen una població de 185.614 persones. La distribució no és, en absolut, homogènia: tres comarques –la Garrotxa (26%), el Berguedà (20%) i el Ripollès (14%)– concentren el 60% de la població. L'evolució demogràfica també és diferenciada: l'Alta Ribagorça, el Pallars Jussà, el Berguedà i el Ripollès es troben en regressió; l'Alt Urgell es troba estancat i perd pes relatiu; emergeixen, amb creixements remarcables i guanys de pes relatiu, la Cerdanya i la Val d'Aran; mantenen un creixement més moderat, però sostingut, les comarques del Pallars Sobirà, el Solsonès i la Garrotxa.

### Àmbits funcionals territorials i sistemes de proposta.

Com s'ha explicat en el capítol precedent, mitjançant la Llei d'alta muntanya es creen deu comarques de muntanya mentre que, com a conseqüència de l'aprovació del Pla territorial general de Catalunya, s'acaben definint set àmbits d'aplicació –les àrees funcionals territorials– que hauran de ser objecte d'un pla territorial parcial. D'aquesta manera les comarques de muntanya queden repartides en tres plans territorials. Els de l'Alt Pirineu i Aran es componen de les comarques de la Val d'Aran, l'Alta Ribagorça, el Pallars Jussà, el Pallars Sobirà, l'Alt Urgell i la Cerdanya. El de les Comarques Centrals inclou, entre d'altres, les comarques del Solsonès i del Berguedà. Finalment, el de les Comarques de Girona, inclou, també entre d'altres, les comarques del Ripollès i de la Garrotxa.

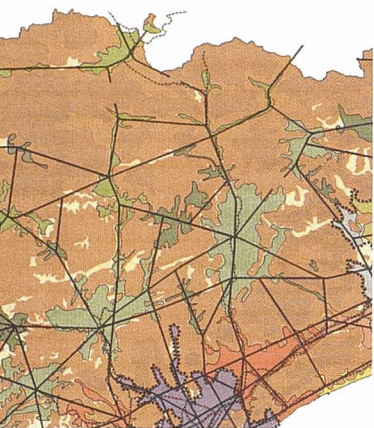
El Pla territorial general de Catalunya determina i delimita indicativament els sistemes de proposta, que són la peça bà-

sica per a l'articulació del planejament, en defineix diferents categories i els assigna funcions diferenciades. Aquests sistemes són els sistemes urbans existents, és a dir, les unitats funcionals formades per diversos municipis que, al voltant d'una o més polaritats, mantenen un nivell determinat de cohesió i d'interrelació.

Nosaltres no ens estendrem, en aquest article, en l'explicació dels sistemes la missió dels quals és el reequilibri intern de la regió metropolitana de Barcelona –inclòs el seu encaix en el conjunt del país– i de la franja litoral catalana que és on es concentren els problemes de congestió amb la consegüent pèrdua de qualitat de vida i d'eficàcia territorial. Els diversos sistemes de proposta que afecten les comarques de muntanya estan inclosos, tots dins la categoria de sistemes per al reequilibri territorial de Catalunya. No n'hi trobem cap de nivell 1, és a dir, amb un potencial demogràfic i d'activitat prou alt (com Lleida, Girona-Cassà o Tarragona-Reus-Valls) que els permeti, amb el suport adequat, competir amb el sistema metropolità de Barcelona. A muntanya trobem diversos sistemes de nivell 2, 3 i 4.

Els sistemes urbans de nivell 2 són els de pes intermedi però que centralitzen àmbits territorials amplis. Bona part són condicionats per una orografia que els confina en forma de plana interior. A les comarques de muntanya només n'hi ha un, que és el sistema d'Olot.

Els sistemes urbans de nivell 3 són polaritats més febles i amb una baixa capacitat de reequilibri global, però molt rellevants en el seu àmbit territorial. Es troben en zones amb certes dificultats estructurals. És el cas, a les comarques de muntanya, dels sistemes de la Seu d'Urgell, de Puigcerdà, de Ripoll-Camprodon-Ribes, de Solsona, de Berga-Gironella i de Tremp-la Pobla. Són sistemes que s'estenen en diversos braços primis seguint els fons de les valls principals de la comarca.



Els sistemes de proposta en el Pla territorial parcial de les Comarques Centrals



S'observen canvis en el paisatge: el bosc s'està menjant els prats.  
TAVISA



Finalment, els sistemes de nivell 4 són els que malgrat constituir una polaritat feble i tenir un petit pes demogràfic molt reduït, tenen una rellevància territorial similar als anteriors. A les comarques de muntanya, tindrien aquesta consideració els sistemes de Vielha, el Pont de Suert, Sort, Oliana-Organyà, Sant Llorenç de Morunys, les Llosses (parcial), Santa Maria de Merlès (parcial), les Planes d'Hostoles –Sant Feliu de Pallerols i Besalú– i Tortellà.

L'estratègia territorial per a aquests sistemes mira d'afavorir el desenvolupament de sòl residencial, industrial i terciari evitant que la manca de sòl disponible pugui representar una estrangulació o coll d'ampolla per al seu desenvolupament. Paral·lelament, cal preveure que aquest augment de l'activitat i de la població estigui acompanyat de la dotació suficient d'equipaments, serveis i parcs urbans que garanteixin una elevada qualitat de vida. Totes aquestes propostes han d'anar encaminades cap a la potenciació d'aquests sistemes com a alternatives al sistema central metropolità. L'èmfasi, en tot cas, s'ha de fer en les polítiques que enforteixin les seves característiques com a àrees dinàmiques i centrals del territori de manera que els donin suport a fi d'incrementar-ne la influència i proporcionar una cohesió més gran al conjunt.

Per a la resta de territori no englobat en cap sistema de proposta, les polítiques territorials s'encaminen a preservar-ne, tant en les àrees rurals com urbanes, els valors naturals, ambientals i culturals, promovent una utilització més eficient dels seus recursos i un millor aprofitament del seu potencial endogen per part de la població resident.

## Estratègies globals

El Pla defineix, com ja hem dit, una sèrie d'estratègies basades en tres grans eixos: el territori, la qualitat de vida i l'economia.

Dins l'eix d'estratègies de caràcter preferentment territorial, el Pla aposta per reforçar al màxim les connexions amb les altres regions d'Europa mitjançant infraestructures de transport, però, també, d'informació i telecomunicacions, amb l'objectiu de promoure un creixement econòmic del país i relligar Catalunya en el marc internacional. Propostes com els túnels de la Bonaigua, de Salau o de Toses (lligat al de Pimoret, ja en territori francès), l'accés al port de Cabús (frontera amb Andorra), la millora de l'eix del Segre (la Seu d'Urgell-Tàrraga-Tarragona), l'eix de ponent (des deth Pònt de Rei fins a Amposta passant per Tremp i Lleida), l'eix del Pallars (Balaguer-Tremp), la potenciació de l'aeroport de la Seu d'Urgell o la millora de la línia que va des de l'àrea metropolitana fins a Puigcerdà i la Tor de Querol com a eix de connexió europeu (cosa que inclou posar-hi l'ample de via europeu) van en aquesta direcció.

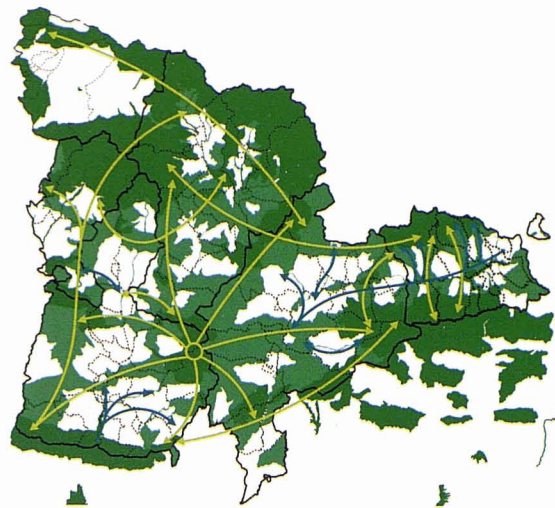
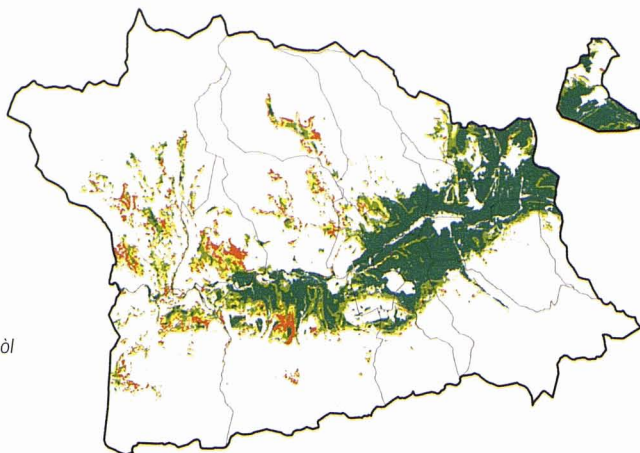
També, dins d'aquest eix territorial, el Pla busca equilibrar Catalunya i relligar els seus distints territoris mitjançant la millora de l'accessibilitat global i, per a comarques com les de muntanya, explotar al màxim els potencials endògens, complementar les activitats productives amb el turisme i potenciar els centres i subcentres comarcals com a llocs de prestació de serveis. Pel que fa a infraestructures viàries, a més de les rutes nord-sud que connecten les comarques de muntanya amb l'eix principal d'activitat econòmica (format, a grans trets, per la franja que dibuixen el traçat del tren d'alta velocitat, l'eix transversal i les comarques costaneres), hi ha una sèrie d'eixos que han de donar cohesió a les comarques de muntanya i que són, principalment, l'eix Pirinenc (el Pont de Suert-Figueres), el Subpirinenc (Ripoll-Berga-Solsona) i el Prepirinenc (Vic-Isona). No obstant això, no oblidem que a muntanya cal donar la màxima importància a la gestió de la xarxa de camins veïnals i rurals i també a la xarxa d'heliports.

Quant a l'aprofitament dels recursos endògens, una de les principals assignatures passa per reconduir l'activitat turística



Cerdanya. Aptitud agrícola del sòl

- Molt apte
- Moderadament apte
- Marginalment apte
- No apte



Pla territorial de l'Alt Pirineu i Aran. PEIN. Xarxa Natura 2000 i sòl no urbanitzable de connexió ecològica

ca emergent per tal de desvincular-la de la construcció, vincular-la més al sector primari i a la gestió territorial i paisatgística que aquest comporta i integrar-la i fer-la motor d'un sector terciari més divers i ampli. Pel que fa a la prestació de serveis, cal tenir present que els sistemes urbans de les comarques de muntanya tenen en comú un valor estratègic territorial important, per tal com queden localitzats en el si de zones i comarques amb dificultats estructurals, i el seu àmbit d'influència és molt extens. És per això que cal dotar-los de serveis i equipaments i atorgar-los uns estàndards superiors als que per població els correspondrien.

Pel que fa a les estratègies lligades preferentment a la qualitat de vida, l'objectiu és promoure un desenvolupament sostenible que respecti el medi ambient i ajudi a prevenir, controlar i superar els efectes nocius que aquest desenvolupament podria comportar, garantint una utilització prudent i racional dels recursos naturals. Això s'aconsegueix conservant i protegint els espais de major valor i les seves connexions però també, i sobretot, integrant l'anàlisi integral en la presa de decisions territorials, sectorials i d'infraestructures. Igualment, és imprescindible assegurar condicions de vida adequades a tothom, possibilitar l'accés a un habitatge digne, assegurar una elevada qualitat urbana, garantir els serveis en el medi rural i oferir un bon nivell d'assistència en tot el territori. En aquest sentit, el Pla proposa una sèrie d'unitats funcionals –les ABT o àrees bàsiques territorials– que han de ser la base sobre la qual planificar, mitjançant plans territorials sectorials, les polítiques de serveis i d'equipaments sanitaris, educatius, assistencials, esportius, culturals, administratius, etc. Es tracta de l'àmbit funcional mínim per poder oferir un llindar de població prou alt perquè hi pugui haver el nivell més senzill d'equipament d'un sector qualsevol.

Finalment, dins l'eix d'estratègies de caràcter preferentment econòmic i de foment del desenvolupament, l'objectiu és integrar l'economia catalana en el marc internacional incorpo-

rant noves tecnologies, millorant els processos de producció i evitant els colls d'ampolles en les xarxes de distribució i comercialització (centres terciaris ZAL i CIM, recintes finals). Igualment, és imprescindible augmentar les interrelacions econòmiques entre els distints territoris interiors i aconseguir-ne la complementarietat, de manera que se n'optimitzin els recursos particulars i la competitivitat global. En aquest punt, el Pla reconeix el sobrecost de viure en zones geomorfològicament complexes. Estem parlant de fomentar els sectors amb més potencial, de reconvertir llocs de treball amb poc futur, d'afrontar polítiques estructurals en els sectors que ho necessitin, de diversificar els sectors productius aplicant programes globals (com els plans comarcals de muntanya) i de realitzar les actuacions de sòl necessàries.

## Els plans territorials parcials

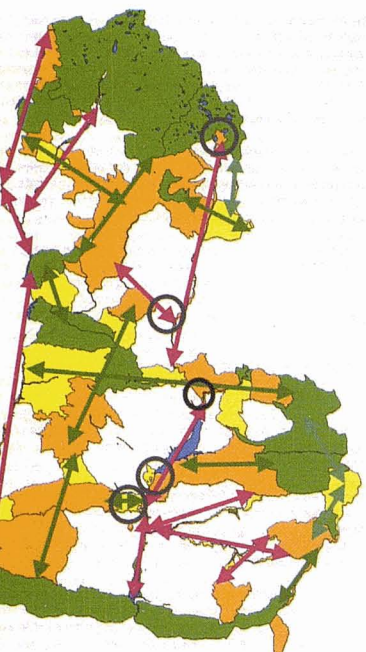
### Exigències legals

Els plans territorials parcials són l'explicació del Pla territorial general de Catalunya en la part del territori que afecten. Concreten les directrius del Pla territorial general en cada àmbit funcional i orienten el conjunt de les accions que s'emprendran.

Les seves determinacions s'han de concretar en els documents següents: a) els estudis i els plànols d'informació; b) la memòria explicativa del pla, amb la definició de les accions territorials prioritàries en relació amb els objectius; c) l'estudi econòmic i financer de valoració de les accions territorials prioritàries, i d) els plànols i les normes d'ordenació.

Els plans han de definir l'esquema de cada un dels sistemes de proposta a partir dels elements territorials següents:

- a) Les determinacions per a la planificació urbanística, entre les quals els sòls destinats a acollir els diferents usos.



Sistema funcional ecològic del sòl no urbanitzable. Comarques de l'Alta Ribagorça i el Pallars Jussà









Nenes jugant a Guardiola de Berguedà. R. Vilalta

missió de Coordinació de Política Territorial, que inclou representants de la major part de departaments, fa el seguiment dels treballs.

Com a part intrínseca del mateix procés d'elaboració, es creen diversos fòrums de concertació amb el territori entre els quals: la Comissió de Participació Local, formada per representants de les administracions locals i dels diferents departaments de la Generalitat; les comissions tècniques sectorials, formades per tècnics sectorials de les administracions implicades, i el Consell Social Consultiu, format per institucions i organitzacions socials de l'àmbit objecte de planejament. Actualment, per als plans en curs ja són operatives les dues primeres comissions i ben aviat es constituïran les terceres. Es treballa, també, en altres mecanismes presencials més intensius i mecanismes telemàtics que permetin una participació real en el procés.

Finalment, cal remarcar, que tots aquests mecanismes participatius no exclouen el treball bilateral amb experts, el seguiment per part del Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya, la consulta institucional formal als ens locals afectats i a la resta d'administracions o el procés d'informació pública obert a tota persona física o jurídica que tingui quelcom a dir-hi. És amb totes aquestes garanties procedimentals que el Govern de Catalunya aprova, finalment, el pla.

## Treballs i contingut

Els treballs preliminars consisteixen a analitzar la configuració física del territori, l'enquadrament històric que els defineix, el planejament preexistent i les directrius que dona el Pla territorial general per a l'àmbit objecte de planejament.

El pas següent és establir i delimitar les diferents unitats de planificació entenent –i aquesta és una premissa de partida– que cada problemàtica té una escala adequada de planifica-

ció i de gestió. Les xarxes d'infraestructures o de sòl lliure funcional, per exemple, s'han d'analitzar i estructurar a partir d'una visió de conjunt de tot l'àmbit funcional. Per contra, caldrà partir dels sistemes urbanístics funcionals (o sistemes de proposta o àrees bàsiques territorials, segons el cas) a l'hora de determinar els estocs de sòl residencial o industrial necessaris o de definir les necessitats de serveis i d'equipaments. I si l'objectiu és marcar directrius clares per a l'ús del sòl i la implantació de les activitats, serà necessari delimitar, per exemple, les unitats de paisatge.

La part més estratègica de tota l'elaboració del pla –i, per tant, la que requereix més concertació territorial i social– és la identificació i selecció dels elements de diagnosi més rellevants i la proposta del conjunt d'idees força del pla. L'objectiu és definir, de la manera més explícita i clara, quins són els principals elements estratègics o de canvi, tant en l'àmbit socioeconòmic com en el de la sostenibilitat. En definitiva, es tracta de detectar les oportunitats i els riscos que tenim per afavorir el reequilibri territorial, per fer més dinàmica i més sòlida l'economia, per assolir majors estàndards de qualitat de vida i per ordenar, amb criteris d'eficàcia i de sostenibilitat, l'activitat humana en el territori. En aquesta empresa, l'avaluació ambiental estratègica que el Departament de Política Territorial i Obres Públiques s'ha compromès a realitzar per a tots els plans territorials actualment en curs és un instrument summament útil. N'apuntem alguna cosa en el darrer capítol d'aquest escrit.

Hi ha dos treballs de base que són indispensables per poder establir els estocs necessaris o recomanables de sòl que caldrà posar en joc: són l'anàlisi demogràfica i la prospectiva de l'activitat econòmica. Mitjançant sistemes de modelització demogràfica es defineix l'escenari esperat per al 2016 i el 2026. Posteriorment, atenent les apostes que fa el pla per assolir els objectius de reequilibri que propugna el Pla territorial general, es proposa una població objectiu a partir de la qual es calculen les necessitats d'habitatge. Fi-





Creix l'oferta turística a les muntanyes. R. Vilalta

nalment, després d'haver avaluat el sòl urbanitzable existent que encara no ha estat executat, es determinen els estocs de sòl que serà convenient posar en joc en cada sistema urbanístic. Una cosa semblant, però tenint en compte l'evolució de l'activitat econòmica i la població ocupada resident, es fa per al sòl urbanitzable d'ús industrial i d'ús terciari.

Les tendències socioeconòmiques i l'estructuració existent de l'àmbit en àrees bàsiques territorials i sistemes de proposta condicionen els treballs de definició de la xarxa d'infraestructures, serveis i equipaments. Si bé aquests elements són sempre importants, a les comarques de muntanya esdevenen essencials, tot i que no suficients, per abordar l'objectiu de fixar la població en el territori i atènyer la massa crítica suficient per a un desenvolupament social en igualtat d'oportunitats amb la resta de territoris més accessibles i més còmodes. Paral·lelament a l'anàlisi del sòl urbà i urbanitzable, que ja hem comentat, cal abordar, amb profunditat, la del sòl no urbanitzable. Aquest és un dels capítols clau del planejament territorial. Ens atreviríem a dir que el planejament territorial es fa, sobretot, en el no urbanitzable. Aquest règim del sòl és el que estructura els sistemes urbans per tal de fer-los eficients i sostenibles, de manera que, posteriorment, l'urbanisme pugui desenvolupar, dins d'aquests límits, la millor ciutat de totes.

L'objectiu és definir un sistema global i consistent de sòl no urbanitzable. Com ja hem apuntat, aquest sistema garanteix moltes més funcions que la de protecció de la diversitat biològica que generalment se li reconeix, funcions que tenen una elevada importància econòmica i social. Per tot això, la Secretaria de Planificació Territorial, a més del treball que duu a terme conjuntament amb el Departament de Medi Ambient per identificar el sòl d'elevat valor ecològic intrínsec (espais d'interès natural) o funcional (connectivitat ecològica), desenvolupa altres treballs i identifica els sòls de valor social, de valor econòmic i de valor estratègic. Aquest sòl no urbanitzable funcional ha de ser gestionat correctament i

amb una visió de conjunt perquè augmenta la qualitat de vida de les persones (per exemple determinats espais periurbans), fa més eficient i de menor impacte l'activitat i l'actuació humana en el territori (com ara espais amb risc natural o espais que confinen ciutat nodal) i reserva els sòls que poden ser essencials en un futur per definició incerta (per exemple sòls fèrtils o vies naturals de pas).

Finalment, el pla territorial, a més d'haver definit els seus objectius, les seves estratègies globals i les actuacions clau per a l'assoliment del model proposat, ha de donar directrius per a les diverses polítiques sectorials amb incidència territorial que, de fet, són els principals instruments per a la concreció i desplegament de les determinacions del pla. En primer lloc, el pla territorial ha de donar directrius per al desenvolupament del planejament urbanístic, que podran ser directes o indirectes (com ara directrius per a l'elaboració de plans directors urbanístics en determinades zones crítiques que exigeixen una reflexió a una escala de major detall). En segon lloc, ha de donar directrius per a les polítiques sectorials i els plans territorials sectorials que se'n puguin derivar (per exemple de mobilitat i infraestructures, d'habitatge, de determinats equipaments, d'agricultura, d'indústria, de turisme, etc.).

## Idees força per al planejament territorial de les comarques de muntanya

### Estructura de població

Com hem explicat en capítols precedents, hi ha comarques que han temperat, i fins i tot invertit, la tendència demogràfica negativa de les darreres dècades, però d'altres encara no. En ambdós casos, però, hi ha altres paràmetres col·laterals que també han d'estar en el punt de mira del planejament. En primer lloc, el pes relatiu de la població pirinenca respecte del conjunt de Catalunya és petit i, en algunes comarques, no ateny prou massa crítica per a generar una di-





Nucli de Josa del Cadi. R. Vialta

nàmica econòmica i social que pugui capgirar la situació de base. En segon lloc, hi ha desequilibris en l'estructura demogràfica, principalment per envelliment o per masculinització. En tercer lloc, s'està produint una redistribució interna de la població que comporta el despoblament d'àrees significatives a favor d'uns pocs municipis. I, finalment, en les comarques de major impuls turístic hi ha una creixent població flotant estacional que comporta riscos i oportunitats.

El primer objectiu, per tant, ha de ser fixar la població de manera estable en el territori. S'han de posar les bases territorials perquè la demografia de les comarques de muntanya guanyi pes relatiu respecte del conjunt de Catalunya. I això s'ha de fer respectant la capacitat d'acollida del territori i de forma que s'equilibri l'estructura d'edats. La fixació de la població depèn, tot i que no és causa suficient, de l'accessibilitat, de la suficiència i la qualitat dels serveis i del grau de desenvolupament econòmic. El Pla territorial pot donar i ha de donar la resposta adequada a aquests factors.

## Estructura econòmica

L'activitat econòmica de les comarques de muntanya ha canviat força al llarg de les darreres dècades. El sector pri-

mari, que ha estat secularment la base de l'economia, ha anat perdent pes. L'activitat minera, que fou important al Ripollès i al Berguedà, va entrar en crisi i les seves conseqüències encara no han estat del tot superades. Excepte la Garrotxa, que té una estructura prou ben travada entre la protecció del patrimoni natural, el turisme i una indústria sòlida, la resta de comarques econòmicament emergents s'han abocat al turisme com a motor gairebé únic de generació de riquesa.

Vist això, els objectius principals del planejament territorial passen per un model de desenvolupament que, a més de ser sostenible i d'aprofitar el potencial endogen del territori, se sustenti en una base econòmica diversa –diversificació econòmica és garantia d'estabilitat davant les crisis futures– i que garanteixi un sector primari potent. És imprescindible reforçar el sector primari perquè aquest és el que gestiona realment el territori i el paisatge; i això, a més de la importància que té en la funcionalitat ecològica de la matriu territorial, és la base d'altres activitats econòmiques com el turisme. Igualment, és important consolidar el turisme però en la línia de desestacionalitzar l'oferta, d'integrar-la en el medi i de minimitzar l'ocupació física del territori. Semblaria correcte apostar per una elevada rotació de places turístiques per davant de la segona residència, de manera que es generin llocs de treball realment durables i es fixi gent resident –no estacional– en el territori. Això significa desvincular l'economia turística de l'activitat constructiva i del consum de sòl com a única via de generació de riquesa. També hauria de ser un objectiu del pla la implantació de noves activitats del sector terciari, especialment de les que atreguin l'establiment de professionals liberals i el reforçament del sector industrial amb activitats de baix impacte ambiental, baix impacte paisatgístic i, en la mesura que sigui possible, relacionades amb els altres sectors econòmics. Finalment, i especialment a muntanya, pot ser un factor de canvi rellevant l'aposta decidida per les tecnologies de la informació i la comunicació. Les infraestructures de comunicació poden ser el factor clau per

Taula 1

	Població 2001	Pes relatiu (2001)	Previsions 2026 (TC10)	Pes relatiu (2026)	Variació pes relatiu (2001-2026)	Previsions 2026 (TC5)
Alt Urgell	19.105	10,29	19.345	9,80	-0,49	19.608
Alta Ribagorça	3.477	1,87	3.386	1,72	-0,16	3.169
Berguedà	37.995	20,47	35.674	18,08	-2,39	35.082
Cerdanya	14.158	7,63	19.738	10,00	2,38	23.838
Garrotxa	47.747	25,72	52.240	26,48	0,75	53.299
Pallars Jussà	12.057	6,50	10.262	5,20	-1,29	8.882
Pallars Sobirà	6.174	3,33	8.558	4,34	1,01	8.330
Ripollès	25.744	13,87	22.504	11,41	-2,46	22.852
Solsonès	11.466	6,18	13.341	6,76	0,58	13.062
Val d'Aran	7.691	4,14	12.267	6,22	2,07	11.232
<b>TOTAL</b>	<b>185.614</b>	<b>100,00</b>	<b>197.315</b>	<b>100,00</b>		<b>199.354</b>

Pes relatiu: percentatge dins les comarques de muntanya

TC10: taxa de creixement del decenni 1991-2001 (indica la tendència de fons)

TC5: taxa de creixement del darrer quinquenni 1996-2001 (indica la tendència més recent)





Mapa de pendents de la Val d'Aran

a atreure aquestes noves activitats econòmiques deslocalitzades i els professionals qualificats que faran viable i possible l'eclosió d'un sector de serveis i logístic.

### Estructura territorial i urbanística

El planejament territorial busca una estructura urbana que sigui eficaç i que no posi en perill els recursos endògens del territori. Quan diem una ciutat eficaç volem dir que garanteixi els serveis, els equipaments necessaris, l'activitat econòmica, el dinamisme social, la igualtat d'oportunitats respecte les d'altres territoris. Això serà difícil d'aconseguir, en una àrea amb un pols d'activitat moderat, quan no feble, si no es concentren esforços, si els dispersem. Per altra banda, quan diem una estructura urbana que no posi en perill els recursos endògens del territori, volem dir que no consumeixi el sòl més fèrtil o el de major valor estratègic o el d'interès paisatgístic –que és la base, per exemple, de l'economia turística mateixa–, sinó que garanteix la funcionalitat ecològica del territori o el proveïment de recursos tan essencials com l'aigua.

Sembla raonable una estructura territorial basada en la consolidació d'un sistema de polaritats al voltant d'uns nodes de cohesió que cal ajudar a esdevenir més potents i més competitius. Olot, Ripoll, Camprodon, Berga, Solsona, Sant Llorenç de Morunys, Puigcerdà, Bellver de Cerdanya, la Seu d'Urgell, Organyà, Oliana, Tremp, la Pobla de Segur, el Pont de Suert, Sort, Vielha han de fornir les funcions urbanes a les seves àrees d'influència, en especial pel que fa a la prestació de serveis comunitaris. Han d'estar molt ben comunicades entre elles i amb la resta del territori mitjançant transport públic. Han d'oferir tots els serveis logístics necessaris per a l'activitat del segle XXI.

En coherència amb aquesta estructura territorial –que és la més eficient i la que pot optimitzar els recursos dels quals puguem disposar–, el creixement urbanístic que s'hagi de

produir hauria de dur-se a terme en els nuclis existents, sense crear-ne de nous en localitzacions desconexes, i s'hauria de fer, a més, seguint el model compacte. Les majors zones d'expansió s'haurien de concentrar en els nuclis principals, amb preferència per a la recuperació dels centres urbans antics i un creixement controlat i programat en eixample.

Aquesta aposta és, sens dubte, una manera d'orientar el creixement urbanístic a fi de satisfer la demanda d'habitatge de la població estable, de la població resident. Pel que fa als nuclis petits, la pressió urbanística mateixa ens hauria de portar a una intensa rehabilitació dels nuclis sense variar-ne la dimensió, però, de manera significativa. Fora dels nuclis, l'edificació hauria de limitar-se a habitatges o instal·lacions estrictament lligades amb l'explotació del medi.

Tan important com la trama urbana, ho és el sistema de sòl lliure perquè, en definitiva, és el que estructura i fa eficient i sostenible el sistema urbà. Aquest sistema ha de tenir continuïtat i consistència si es vol que compleixi les seves funcions ambientals però, també, les socials i econòmiques. És per això que aquest sistema no pot ser, només, l'espai que resta un cop s'ha definit el sistema urbà i que espera de ser urbanitzat algun dia, sinó que és imprescindible que se'n faci una planificació proactiva atenent als seus valors intrínsecs (sòl no urbanitzable de protecció especial) o a les funcions que realitza (sòl no urbanitzable funcional). Són funcions possibles, a tall d'exemple: la prevenció de riscos naturals, la recarregada de les reserves d'aigua subterrània, la connectivitat ecològica, la fertilitat potencial (reserva davant un futur incert), la vocació de corredor de comunicacions (reserva estratègica, també, de futur), el potencial d'ús públic, l'estructuració d'un sistema urbà polinuclear eficient, etc.

Finalment, volem apuntar la intenció que el planejament no es centri tant en dir allò que no es pot fer com en dir de quina manera s'han de fer les coses, de manera que es garanteixi aquesta estructuració territorial socialment eficaç i funcionalment sostenible. En aquesta línia, es treballa mitjan-





Està augmentant l'activitat constructiva. R. Vilalta

cant la definició d'unitats de paisatge no amb intenció de no tocar-los sinó de construir-los i de millorar-los.

## Mobilitat i comunicacions

Sota el principi que les infraestructures són una condició necessària –per bé que no suficient– per al desenvolupament, cal prioritzar les actuacions en infraestructures que comportin una major rendibilitat social. En aquest sentit, el relligat vertical de les valls, seguint el curs nord-sud dels rius, continuarà sent essencial per a connectar aquestes comarques amb la resta del país i generar dinamisme econòmic. Aquest relligat vertical s'ha de completar amb una major obertura viària –en alguns punts, també ferroviària– cap al nord, que faci més permeable el massís dels Pirineus.

Complementàriament, s'ha garantit una bona comunicació viària entre els municipis centrals a fi que hi hagi un augment de la cohesió territorial i es potenciïn les interrelacions efectives entre les valls principals i que, d'aquesta manera, també hi hagi una via transversal de primer ordre que recorri tota la regió.

Finalment, el traçat de les infraestructures de mobilitat s'ha d'integrar en l'entorn i respectar el funcionament ecològic del territori. Això implica una anàlisi que va més enllà de proposar mesures correctores per als projectes i que passa per avaluar la idoneïtat dels projectes en la fase de concepció mateixa per tal de garantir la màxima eficàcia socioeconòmica, d'evitar redundàncies, de minimitzar la fragmentació territorial o de reduir la pressió territorial induïda.

## Una nova generació de plans

Volem acabar amb unes reflexions sobre el procés de planificació mateix que s'està impulsant des de la Secretaria de Planificació Territorial. Tenim diversos objectius que considerem interessants apuntar.

En primer lloc, treballem amb la intenció que els nous plans territorials tinguin un major component estratègic, que defineixin amb major claredat el model al qual aspirem i que es concentrin en les apostes clau per a la consecució del model. No hi ha tant la intenció d'acumular dades i normatives preexistents en un sol document com la de definir criteris d'eficàcia, d'eficiència i de sostenibilitat. El pla territorial és una aposta política que no concentra tot el seu esforç a analitzar com són les coses, sinó a com volem que siguin. Un pla territorial s'ha d'arriscar, ha de prioritzar, no pot jugar sota la premissa del cafè per a tothom. Perquè, no tots els projectes de carreteres, per exemple, tenen el mateix valor per al model, ni totes les zones del territori desenvolupen un mateix paper, ni tots els punts del mapa són igualment estratègics.

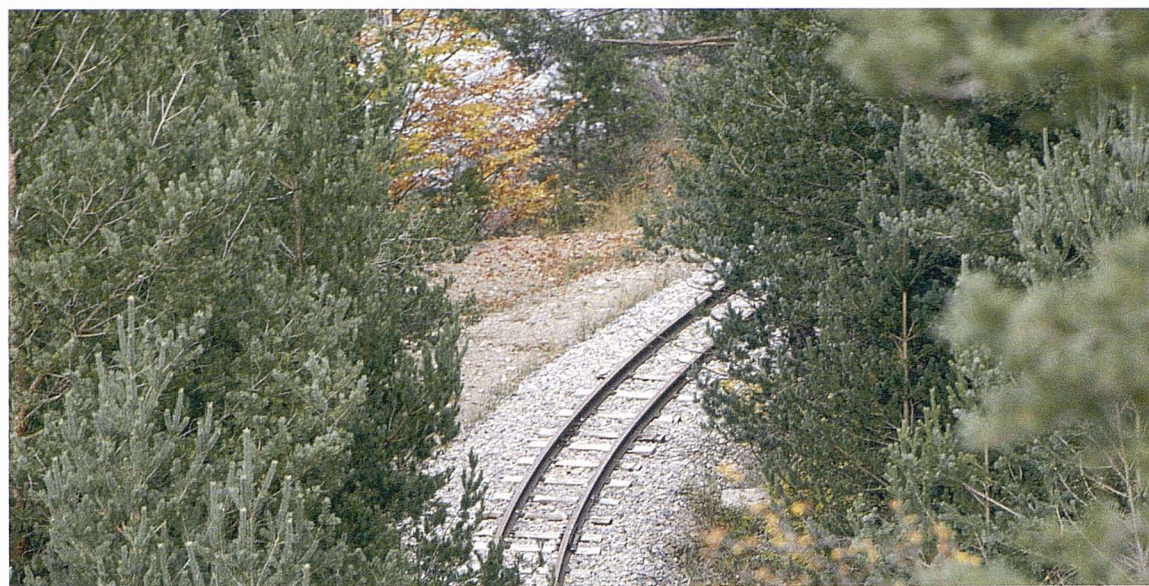
En segon lloc, volem que la nostra anàlisi sigui més sistèmica, és a dir, que es centri en els elements rellevants del sistema i, sobretot, en les seves interaccions funcionals perquè, com dèiem en el punt anterior, les forces conductores s'anul·len o s'ajuden i la missió del planejament és orientar-les a favor del model proposat. Ens enfrontem a una matriu d'elements i relacions enormement complexa que exigeix una modelització i uns instruments d'anàlisi nous, més visuals, més basats en la informació espacial i en els fluxos temporals. Avui, sens dubte, per a la presa de decisions en escenaris complexos, determinats esquemes i models gràfics poden donar molta més llum i tenir major influència en l'orientació de les polítiques del futur que extenses memòries o reglaments sofisticats.

En tercer lloc, estem mirant de planificar mitjançant la utilització d'aquest nou instrument que coneixem com avaluació ambiental estratègica. Es tracta d'un procés formal, global i –sobretot– sistemàtic per avaluar els plans i els programes. L'objectiu és abordar les consideracions ambientals des d'un vessant estratègic, quan encara s'esdevé la fase de planejament, en lloc de deixar l'anàlisi de les repercussions per



Nous habitatges a la Pobla de Lillet.  
R. Vilalta





Vies del tren de la Pobla de Lillet. R. Vialta

més endavant, estudiant cada actuació concreta per separat. Podem posar un exemple: a efectes preventius, sembla preferible avaluar la bondat i les repercussions del pla de carreteres en el moment de dissenyar la xarxa i els seus objectius, en lloc de basar tota la prevenció en l'avaluació concreta de cada projecte de carretera en el moment de fer-la, quan les decisions realment rellevants ja han estat preses i no hi ha gaire marge per a plantejar-hi alternatives (inclosa l'alternativa zero, és a dir, la de no fer-la).

Cal que quedi clar que l'avaluació ambiental estratègica no és l'avaluació ambiental del pla un cop hagi estat elaborat i tancat, sinó un mecanisme per a dissenyar, des del començament, un planejament millor, més eficient i més sostenible. En definitiva, és un instrument molt útil per a assolir la integració dels objectius ambientals, ja de bon principi, amb els objectius econòmics i socials, és a dir, per avançar cap a un model de desenvolupament sostenible.

En quart lloc, volem que en el procés planificador hi hagi una participació real. És cert que hi ha comissions interdepartamentals, comissions de participació local, consells socials, comissions tècniques i tota la bateria d'instruments de concertació que s'han apuntat en capítols precedents; és cert, també, que hi ha un procés de consulta institucional i d'informació pública; però estem convençuts que això no és prou. Estem dissenyant mecanismes perquè hi pugui haver més interacció, molt més intensa i profunda, entre els equips tècnics, els quadres polítics i el territori. Són formats de treball que aniran més enllà de les reunions convencionals i que impulsarem durant els pròxims mesos.

Finalment, ens agradaria avançar vers un planejament més flexible, però també més valent. L'experiència demostra, encara que costi d'admetre, que els plans i els programes rígids que intenten regular-ho tot i quantificar-ho tot no es compleixen i queden, ben aviat, dins d'un calaix. El planejament modern es basa en el fet de ser més valent en els ele-

ments essencials del model i en mostrar un caràcter més orientador que definidor a l'hora de fer el desplegament del pla. Posarem un exemple: es pot declarar com a sòl no urbanitzable innegociable un passadís territorial que confina un determinat sistema urbà (línia que la ciutat no pot traspasar de cap manera) i, en canvi, deixar que l'urbanisme, d'acord amb les directrius del pla territorial, sigui qui faci la millor ciutat de totes. Ni és correcte confiar l'ordenació del territori en termes d'eficàcia i sostenibilitat a la bondat de la suma de plans urbanístics ni és correcte que el planejament territorial vulgui reglamentar-ho tot fins al darrer detall. Una altra direcció ens portarien a absurds molt grans.

Els plans no poden ser rígids perquè les condicions canvien permanentment. A vegades dediquem grans esforços a quantificar un futur –que, per definició, és sempre incert– i a determinar unes actuacions concretes –sovint molt mediatitzades per la visió del moment–, en lloc de clarificar i fer ben explícits els objectius i dissenyar els mecanismes de seguiment i adaptació necessaris per fer front al futur de la manera més idònia. El model al qual aspirem ha de ser definit amb contundència, valentia, exigència i detall, però els mitjans per assolir-lo poden ser –i és bo que ho siguin– relativament flexibles i donar joc a tothom.

**Ferran Miralles i Sabadell**

**coordinador de la Secretaria de Planificació Territorial  
del Departament de Política Territorial i Obres Públiques**